

ПРЕИМУЩЕСТВА НКО КАК ПОСТАВЩИКОВ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ: АПРОБАЦИЯ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ*

Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б.**

Аннотация

Одним из инновационных подходов к повышению эффективности и качества социальных услуг в условиях бюджетных ограничений является вовлечение НКО в межсекторное партнерство в социальной сфере. Цель настоящей статьи – оценить перспективы российских НКО на формирующемся рынке поставщиков социальных услуг за бюджетный счет. Авторы прежде всего анализируют вектор трансформации нормативно-правовой базы участия негосударственных организаций в оказании социальных услуг. Учет данного вектора в прогнозе положения социально ориентированных НКО на рынке социальных услуг позволяет оценить фактическую степень заинтересованности государства в межсекторном партнерстве. Анализ эмпирических данных об отношении НКО к сотрудничеству с государством в решении социальных проблем позволяет более точно оценить воздействие нормативно-правовых инноваций на положение НКО–поставщиков на рынке социальных услуг, принимая во внимание фактор «восприимчивости» НКО к изменениям государственной политики.

В статье представлен анализ сравнительных преимуществ НКО на рынке поставщиков социальных услуг с точки зрения теории межсекторного партнерства и становления смешанных систем производства общественных благ, а также результаты апробации некоторых положений теории на российской эмпирической базе, накопленной в рамках мониторинга состояния гражданского общества, ведущегося в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора с 2006 г. под руководством Л.И. Якобсона и И.В. Мерсияновой. Сочетание теоретического анализа с обращением к эмпирическим данным позволяет уже сегодня составить представление о готовности российских СОНКО воспользоваться созданными государством нормативно-правовыми рамками, занять заметное место среди поставщиков рынка социальных услуг, а также наметить меры по укреплению роли НКО на этом рынке в нашей стране.

* Статья подготовлена в рамках проекта «Долгосрочные перспективы развития сектора негосударственных некоммерческих организаций: подходы к оценке и их апробация», реализованного в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора при поддержке Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

** Мерсиянова Ирина Владимировна – кандидат социологических наук, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующая кафедрой экономики и управления в негосударственных некоммерческих организациях факультета социальных наук НИУ ВШЭ.

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: imersianova@hse.ru

Беневоленский Владимир Борисович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ.

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vbenevolenski@hse.ru

Ключевые слова: межсекторное партнерство; НКО; некоммерческие организации; некоммерческий сектор; общественно-государственное партнерство; СОНКО; социальная политика; социально ориентированные НКО.

В России межсекторное партнерство в социальной сфере развивается в направлении поиска инновационных решений для социальной политики, повышения качества услуг и смягчения бюджетных ограничений. Это стало своего рода ответом на сформировавшийся в обществе запрос на субъектную роль НКО в решении социальных проблем. Необходимость поиска инноваций в социальной политике зрела уже давно. В номинальном выражении расходы консолидированного бюджета РФ на социальную сферу за период 2000–2015 гг. выросли в 18,1 раза и в настоящее время достигают 57,1% общего объема бюджетных расходов (в 2000 г. – 27,4%), в то время как удовлетворенность населения положением дел в отдельных отраслях социальной сферы на протяжении многих лет остается на низком уровне. По данным всероссийского опроса населения (2015 г.), доля россиян, оценивающих как плохое положение дел в образовании, здравоохранении и социальном обеспечении, составляет 33%, 50% и 47% соответственно¹. Возможное улучшение дел в социальной сфере увязывается населением в том числе и с укреплением субъектной роли НКО: согласно данным этого же опроса, 70% взрослых россиян полагают, что НКО и гражданские инициативы должны наряду с государственными учреждениями участвовать в решении социальных задач в нашей стране. Среди руководителей НКО такого мнения придерживаются 87% опрошенных².

Сегодня уже накоплен немалый массив лучших практик участия российских НКО в решении социальных проблем³. Активно развивается нормативно-правовая база для вовлечения социально ориентированных НКО (СОНКО) в оказание социальных услуг, в социальное обслуживание населения за бюджетный счет.

Цель настоящей статьи – оценить перспективы НКО на формирующемся в России рынке поставщиков социальных услуг за бюджетный счет. Теория развития межсекторного партнерства и становления смешанных систем производства общественных благ позволяет выделить сравнительные преимущества НКО как поставщиков социальных услуг. Эмпирические данные, собираемые Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, позволяют протестировать некоторые положения этой теории и наметить меры, необходимые для укрепления роли НКО на рынке социальных услуг в нашей стране.

Трансформация нормативно-правовой базы для участия НКО в решении задач социальной политики в России

На фоне приведенных выше данных органы государственной власти в нашей стране проявляют вполне понятную заинтересованность в активизации потенциала третьего сектора, в подключении НКО к решению задач социальной политики. Первый крупный блок мер по государственной поддержке СОНКО, принятый на федеральном уровне в 2009–2013 гг., способствовал формирова-

нию основ межсекторного партнерства в целях поиска инновационных путей повышения эффективности социальной политики (Справится ли государство в одиночку?, 2012; Беневоленский, Шмулевич, 2013). С 2010 г. прослеживается положительная динамика роста бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций. За пять лет практически в 2,5 раза увеличился объем бюджетной поддержки СО НКО на федеральном уровне (Громова, Мерсиянова, 2016).

Рисунок 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Какие формы взаимодействия с органами власти лучше всего помогают таким НКО, как ваша, в решении стоящих перед ними задач?» (% от числа опрошенных, допуская выбор не более пяти вариантов ответа)**



Источник: Выполнен авторами.

Эмпирические данные подтверждают заинтересованность российских НКО в развитии сотрудничества с государственными органами в социальной сфере. По словам опрошенных руководителей НКО, более половины российских НКО (53%) желали бы совместно с властью выработать и реализовать общественно важные программы, а 23% заявили о своей готовности «помогать власти в ее планах и начинаниях». При этом не менее 80% НКО уже имеют некоторый опыт взаимодействия с органами власти, преимущественно на уровне местного самоуправления. Руководители НКО чаще всего в качестве наиболее отвечающих интересам НКО форм взаимодействия с органами власти для решения стоящих перед ними задач отмечали материальную поддержку: гранты (субсидии), имущественная поддержка, в частности обеспечение права на аренду или безвозмездная передача в пользование помещений (рис. 1).

В последние годы был принят ряд государственных мер, последовательно расширяющих возможности взаимодействия государственных органов с СОНКО в социальной сфере, укрепляющих нормативно-правовую базу для выхода СОНКО на рынок поставщиков социальных услуг за бюджетный счет. Эта работа инициировалась решениями, принимаемыми на высшем политическом уровне.

Так, увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций предусматривалось в п.п. «л» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»⁴. В 2012–2016 гг. законодательно вдвое расширен перечень уставных видов деятельности НКО, признаваемых государством социально ориентированными. В настоящее время в перечень входит 18 видов деятельности⁵. Крупной инновацией в российской социальной политике, имеющей целью создать условия для СОНКО на рынке поставщиков социальных услуг за бюджетный счет, стало вступление в силу с 1 января 2015 г. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», уравнившего в правах СОНКО с бюджетными и коммерческими организациями при предоставлении услуг по социальному обслуживанию граждан, оплачиваемых государством. СОНКО этим Законом утверждены в качестве составной части системы социального обслуживания Российской Федерации⁶. В декабре 2015 г. задача по активному привлечению СОНКО для оказания социальных услуг была поставлена перед государственными органами в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ. В Послании прозвучало требование «больше доверять гражданскому обществу, некоммерческим организациям» в таких вопросах, как помощь пожилым людям и инвалидам, поддержка семей и детей, в том числе и в связи с тем, что НКО «часто работают эффективнее, качественнее, с искренней заботой о людях и в их работе меньше бюрократизма»⁷. Среди конкретных мер в Послании предусматриваются: запуск специальной программы президентских грантов наряду с уже существующими для поддержки НКО, работающих в малых городах и селах; для НКО, которые зарекомендовали себя как безупречные партнеры государства, – установление правового статуса «некоммерческой орга-

низации–исполнителя общественно-полезных услуг» с предоставлением ряда льгот и преференций; поэтапное направление некоммерческим организациям до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, финансируемых за счет бюджетов.

Уже в мае 2016 г. Правительство РФ утвердило «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы». В июне 2016 г. последовало утверждение Дорожной карты «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»⁸. В июле 2016 г. принят Федеральный закон N 287-ФЗ, определяющий статус НКО – исполнителя общественно полезных услуг⁹. Закон создает для НКО стимулы к долгосрочному и качественному оказанию социальных услуг во взаимодействии с государством, а для государственных органов – перспективную возможность для расширения сотрудничества с НКО, прошедшими отбор в специальный реестр, что позволит в приоритетном порядке выделять таким организациям государственную поддержку.

В октябре 2016 г. Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2016 г. N 1096 утвержден перечень общественно полезных услуг, оказываемых организациями, вошедшими в реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг. Это позволит социально ориентированным некоммерческим организациям участвовать в оказании услуг наравне с другими хозяйствующими субъектами, обеспечивая их надлежащее качество. Также были утверждены критерии оценки качества оказания общественно полезных услуг.

Проведенный на основе актуальной нормативно-правовой базы 2016 г. сравнительный анализ видов деятельности НКО в социальной сфере, имеющих приоритетное значение для государства, позволяет сделать вывод о заинтересованности государства в максимальном использовании потенциала НКО в социальной сфере, а также о стремлении государства сформировать адекватное нормативно-правовое обеспечение для межсекторного партнерства в поиске инновационных для России подходов к повышению эффективности социальной политики, прежде всего социального обслуживания граждан (см. Приложение 1). Государство демонстрирует готовность выделять финансовые ресурсы НКО, приглашая тем самым социально ориентированные НКО продемонстрировать свои возможности и преимущества перед традиционными бюджетными учреждениями в качестве поставщиков социальных услуг за бюджетный счет. Решения государства в отношении видов деятельности, соответствующих статусу НКО–исполнителя общественно полезных услуг, отчетливо фокусируют межсекторное сотрудничество на социальном обслуживании граждан, что отражено в рассмотренных выше документах Президента и Правительства РФ, принятых в 2016 г. Эта фокусировка обеспечивается, во-первых, за счет детализации общественно полезных услуг (социально-бытовые, социально-медицинские,

социально-психологические, социально-трудовые, услуги по социальной адаптации и др.) именно в контексте Закона N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», а во-вторых, за счет конкретизации контингента благополучателей, который ограничивается получателями социальных услуг в определении того же Закона N 442-ФЗ¹⁰.

Таким образом, актуальный вектор развития нормативно-правовой базы свидетельствует о существенной заинтересованности государственных органов в подключении потенциала некоммерческого сектора к решению задач социальной политики, прежде всего к повышению качества социальных услуг, их доступности и вариативности. Механизмы поэтапного расширения доступа СОНКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, будут постепенно содействовать масштабированию деятельности таких организаций и росту их числа.

Сравнительные преимущества НКО в роли поставщиков социальных услуг в свете теории межсекторного партнерства

Значительный интерес представляет задача оценить и хотя бы частично спрогнозировать перспективы СОНКО на формирующемся в России рынке социального обслуживания населения, исходя из теорий межсекторного партнерства в социальной сфере при формировании систем смешанного производства общественных благ, имеющегося зарубежного опыта, а также российских эмпирических данных. Наиболее важным параметром подобной частичной прогнозной оценки является исследование сравнительных преимуществ НКО в роли поставщиков социальных услуг в сопоставлении с выполнением аналогичных функций государственными учреждениями или коммерческими организациями. Именно сравнительные преимущества НКО мотивируют в зарубежных странах государственные органы, ответственные за обеспечение населения социальными услугами, развивать партнерство с некоммерческим сектором, выстраивать смешанные системы производства общественных благ с участием НКО в роли поставщиков социальных услуг, оказываемых за счет государства.

За рубежом накоплен значительный опыт развития межсекторного партнерства государства и некоммерческого сектора (НКС) в социальной сфере, опыт привлечения некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг за счет государства. Эмпирические данные, собранные во второй половине 1990 – начале 2000-х гг. в рамках Проекта сравнительных исследований НКС университета им. Дж. Хопкинса по представительной группе 38 стран, убедительно демонстрируют широкие масштабы привлечения НКО к решению задач государственной социальной политики.

Например, в сферах здравоохранения, образования и науки (наиболее приоритетных для социальной политики государства) доля государственного финансирования в доходах НКО, оказывающих услуги в данных отраслях, достигает в среднем по группе стран 50%. В ряде стран, где под влиянием историко-культурных и социально-экономических предпосылок системы здравоохранения, образования и науки формировались особенно благопри-

ятно для развития межсекторного партнерства, этот показатель значительно выше среднего. Так, в Германии доля государственных средств в доходах НКО, действующих в сфере здравоохранения, доходит до 94%; во Франции, Австрии, Канаде этот показатель находится на уровне 75–80%. Сопоставимо высока доля государственных средств в доходах НКО, действующих в сфере образования и науки в Австрии, Германии и Франции, – 72–75%¹¹.

Л.М. Саламон обратил внимание на особенности масштабного взаимодействия государства и НКО, внедрение специальных механизмов и инструментов государственного управления, обеспечивающих практическую реализацию этого взаимодействия в социальной сфере в США, а затем и в других странах мира (Salamon, 1981; 1987; 1995; 2002; 2004). Он осуществил наиболее полный и последовательный анализ сравнительных преимуществ и недостатков некоммерческих организаций в роли поставщиков социальных услуг. Созданная им теория «непрямого государственного управления» (New Governance Theory) получила дальнейшее развитие в исследованиях других зарубежных ученых и применяется для анализа современного развития социального государства в европейских странах (Ascoli, Ranci, 2002; Bode, 2006; Eliadis, Hill, Howlett, 2005; Ringling, 2002; Salamon, Anheier, 1998).

К ключевым сравнительным преимуществам НКО в роли поставщиков социальных услуг, мотивирующим государственные органы к сотрудничеству (Salamon, Toepler, 2015), зарубежные эксперты относят:

1. **Гибкость социально ориентированной деятельности НКО**, основанную на имеющемся у руководителей и сотрудников НКО точном знании «спроса» на социальную поддержку со стороны нуждающихся категорий населения в силу приближенности к месту жительства получателей услуг и их повседневной жизни. Гибкость включает в себя способность к ускоренной адаптации оказываемых услуг к изменяющимся потребностям нуждающихся, а также большой инновационный потенциал НКО как в части состава видов и форм социальных услуг, так и в части способов и механизмов их оказания.

Российские эмпирические данные в известной мере подтверждают мнение об глубокой осведомленности СОНКО относительно наиболее значимых на местах социальных проблемах. Почти две трети опрошенных руководителей российских НКО (64%) заявляют, что большинство жителей населенного пункта, где их НКО осуществляют свою деятельность, те *проблемы*, которыми они занимаются, воспринимают как требующие решения. Почти половина (44%) руководителей НКО подтверждают, что и *варианты решения проблем*, с которыми они работают, поступают от жителей. Эмпирические данные указывают также на наличие инновационного потенциала СОНКО: более четверти респондентов (26%) указали на то, что предлагаемые их НКО решения социальных проблем являются скорее новыми, ранее не использовавшимися. Однако в текущий момент инновационный потенциал недоиспользован, так как по данным того же опроса оказалось, что 63% НКО, решая социальные проблемы, используют известные, хорошо себя зарекомендовавшие практики и подходы;

2. Способность НКО привлекать к решению социальных проблем дополнительные ресурсы, такие как труд добровольцев и частные пожертвования. Эта возможность открыта для НКО, в том числе и при реализации совместно с государством социальных программ и проектов, лежащих в русле государственной социальной политики. Этому преимуществу полностью лишены коммерческие организации и государственные учреждения.

В ходе упомянутого выше обследования российских НКО 49% руководителей НКО сообщили, что для реализации проектов в их организациях привлекаются ресурсы из различных источников, в том числе труд волонтеров. Чаще всего это имеет место в фондах, НКО, относящих себя к категории социально ориентированных, и НКО, ведущих деятельность на территории региона;

3. Способность НКО продолжать социально ориентированную деятельность, развернутую в рамках совместных с государством программ и проектов при государственной поддержке, в условиях сокращения выделяемого на нее государственного финансирования. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что коммерческие поставщики покидают рынок социальных услуг в условиях снижения государственного финансирования, в случае снижения государственных подушевых нормативов финансирования сокращают объем предоставляемых услуг, на которые нормативы были понижены, в то время как НКО принимают во внимание уязвимость получателей социальной поддержки и стремятся, как правило, продолжить социально ориентированную деятельности, изыскать альтернативные источники ее ресурсного обеспечения.

Значительная часть НКО в России также обладает несколькими источниками финансирования деятельности, что способствует устойчивости в выполнении организацией ее социальной миссии. По данным всероссийского обследования НКО, каждая пятая НКО имеет четыре и более источников финансирования, 40% – два-три источника. Однако примерно каждая третья (32%) НКО имеет лишь один источник финансирования (рис. 2).

О наличии четырех и более источников финансирования чаще заявляли НКО, занимающиеся здравоохранением, социальными услугами; имеющие более 10 постоянных сотрудников; общие доходы которых составляют 500 тыс. руб. и более; отмечающие недостаток средств на создание полноценной материально-технической базы; назвавшие в качестве основных источников финансирования субсидии и гранты от органов власти, денежные поступления от коммерческих компаний. А также те организации, которые используют фандрайзинг; внедрили пять и более инноваций; взаимодействуют с региональными органами власти, российскими НКО, коммерческими структурами, Общественными палатами РФ и регионов, журналистами и СМИ; получали гранты из региональных и муниципальных бюджетов; подавали заявки на конкурсы «президентских» грантов и МЭР.

О наличии одного источника финансирования чаще говорили НКО, занимающиеся развитием и жилищной сферой; не имеющие сотрудников

с полной занятостью; не привлекающие добровольцев; организации, которым хватает средств на все задуманное; имеющие в качестве основного источника членские взносы; НКО, не применяющие фандрайзинг, а также некоммерческие организации, не внедряющие инновации.

Рисунок 2

Распределение обследованных НКО по количеству источников финансирования за последний год



Источники: Классификация выполнена на основе ответов руководителей НКО на неальтернативный вопрос анкеты «Каковы источники финансирования Вашей организации за последний год?».

4. Сравнительно небольшие масштабы деятельности и обслуживаемого контингента нуждающихся у каждой отдельно взятой НКО. В сфере социального обслуживания, например, данное обстоятельство является существенным преимуществом, так как позволяет обеспечить индивидуальный подход и уважительное и гуманное отношение к каждому получателю поддержки, повышает качество услуги, удовлетворенность благополучателей.

Индивидуальный подход к потребностям нуждающихся в поддержке отличает социально ориентированную деятельность НКО, в том числе и более крупных, и в нашей стране. По словам почти половины опрошенных руководителей российских НКО (46%), если бы не проекты их НКО, то нуждающиеся вообще не получили бы помощь и предоставляемый ими вид услуги. Такое мнение чаще всего высказывали руководители фондов; организаций, занимающихся здравоохранением и социальными услугами; имеющие 30 и более постоянных сотрудников; привлекающие 50 и более добровольцев; располагающие общими доходами порядка 100–500 тыс. руб.; имеющие четыре и более источников финансирования; назвавшие в качестве основных источников субсидии, гранты от властей любого уровня, денежные поступления от российских коммерческих компаний; высоко оценивающие свою работу за последний год.

Чаще считают, что эта характеристика не подходит для их НКО, представители объединений юридических лиц; не социально ориентированных НКО, а также те, кто назвал в качестве основного источника финансирования своих НКО членские взносы;

5. *Способность обеспечить комплексный подход к решению проблем*, например при социальном обслуживании неблагополучных семей. НКО, по сравнению с государственными учреждениями или коммерческими поставщиками, не стеснены рамками «отраслевой» специализации и способны сочетать в процессе социального обслуживания/сопровождения, например, услуги социально-медицинского характера с педагогическими и с работой по профилактике обстоятельств, обусловивших нуждаемость в социальной поддержке.

В России более половины опрошенных руководителей НКО (52%) отмечают, что реализуемые в их НКО проекты предполагают совместные усилия различных заинтересованных групп: НКО, представителей органов власти, бизнеса, отдельных граждан, т.е. таким проектам присущ комплексный подход к решению проблемы. При этом, по словам трети опрошенных руководителей НКО (32%), проектные решения их НКО распространяются и используются в других государственных и негосударственных организациях, что косвенно свидетельствует о сравнительно более высокой эффективности проектных решений НКО в социальной сфере.

Заключение

Представленное выше исследование демонстрирует, что преимущества НКО как поставщиков социальных услуг по сравнению с государственными и коммерческими поставщиками, обозначенные в теории межсекторного партнерства и подтвержденные зарубежным опытом деятельности НКО, в значительной мере присущи и российским НКО.

Расширение государством нормативно-правовой базы для вовлечения СОНКО в социальное обслуживание населения способно послужить одним из инструментов повышения качества услуг. При этом следует принимать во внимание необходимость дополнительных, специфических для нашей страны мер в связи с привлечением НКО на рынок поставщиков социальных услуг. Прежде всего, мер по укреплению доверия к НКО со стороны населения, потенциальных потребителей их услуг, без чего выявленные преимущества не смогут быть реализованы полностью. Дефицит доверия к НКО, возможно обусловленный тем, что социальная ориентация деятельности – сравнительно новый феномен для российского некоммерческого сектора, выявлен эмпирически по данным упомянутого выше всероссийского репрезентативного опроса населения: лишь 38% россиян доверяют НКО хотя бы одного вида.

Комплекс мер, направленных на повышение доверия к НКО, должен включать: развитие системы стимулов для СМИ по освещению деятельности НКО, а также развитие собственной, основанной на саморегулировании информационной инфраструктуры гражданского сектора для предоставления

обществу максимально полной и достоверной информации о деятельности НКО и гражданских инициативах. Необходимо интегрировать тематику гражданской активности и благотворительности в существующее информационное и медийное пространство (приглашение представителей ведущих НКО в качестве экспертов и участников ток-шоу в теле- и радиопрограммы, в ведущие периодические и интернет-издания, глянецовые журналы).

Задачи по повышению доверия к НКО не решить и без формирования системы непрерывного гражданского образования как целенаправленного процесса овладения знаниями, умениями, навыками и компетенциями, ценностными установками, способствующими приобретению опыта участия в практиках гражданского общества (добровольчество, филантропия, самоорганизация по месту жительства, участие в деятельности НКО и др.), а также без формирования у обучающихся мотивации развития своих гражданских компетенций в течение всей жизни.

В завершение отметим, что более полная оценка перспектив СОНКО на формирующемся российском рынке социальных услуг и вклада некоммерческих поставщиков в повышение эффективности социальной политики в целом требует изучения и недостатков некоммерческих поставщиков услуг. Данный вопрос заслуживает дополнительного рассмотрения, его анализу и изложению результатов исследования авторы планируют посвятить отдельную статью.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Виды деятельности НКО в социальной сфере, имеющие приоритетное значение для государства (на основе актуальной нормативно-правовой базы 2016 г.)

Виды уставной деятельности НКО в социальной сфере	Виды деятельности, установленные для статуса СОНКО*	Виды социальных услуг, предоставляемых получателям за государственный счет**	Приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, установленных для статуса НКО-исполнителя общественнополезных услуг***	«Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» ****
1) социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан	+	+	+	+
2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев	+	-	-	-
3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам	+	-	+	+
4) охрана окружающей среды и защита животных	+	-	-	-

Виды уставной деятельности НКО в социальной сфере	Виды деятельности, установленные для статуса СОНКО*	Виды социальных услуг, предоставляемых получателям за государственный счет**	Приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, установленных для статуса НКО-исполнителя общественнополезных услуг***	«Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»****
5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культурное, культурное или природоохранное значение, а также мест захоронений	+	-	-	-
6) оказание юридической помощи на безвозмездной или льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина	+	+ / - 12	+ / -	+ / -
7) профилактика социально опасных форм поведения граждан	+	+ / -	+ / -	+ / -
8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества	+	-	+ / -	+ / -
9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности	+	+ / -	+ / -	+ / -

Виды уставной деятельности НКО в социальной сфере	Виды деятельности, установленные для статуса СОНКО*	Виды социальных услуг, предоставляемых получателям за государственный счет**	Приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, установленные для статуса НКО-исполнителя общественнополезных услуг***	«Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» ****
10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению	+	-	-	-
11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации	+	-	-	-
12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации	+	-	-	-
13) проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества	+	-	-	-
14) участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ	+	-	-	-
15) социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов	+	-	+ / -	+ / -

Виды уставной деятельности НКО в социальной сфере	Виды деятельности, установленные для статуса СОНКО*	Виды социальных услуг, предоставляемых получателям за государственный счет**	Приоритетные направления деятельности в сфере оказания общественных полезных услуг, установленных для статуса НКО-исполнителя общественнополезных услуг***	«Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»****
16) мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ	+	+ / -	+	+
17) содействие повышению мобильности трудовых ресурсов	+	+ / -	+ / -	+ / -
18) увековечение памяти жертв политических репрессий	+	-	-	-

* Статья 31.1. Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

** Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», ст. 20, 21, 22.

*** Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2016 г. N 398 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», ст. 20, 21, 22.

**** Постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096.

Источник: Составлена авторами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Беневоленский В.Б., Шмулевич Е.О. Государственная поддержка социально ориентированных НКО в свете зарубежного опыта // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 150–175.
2. Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2016. – № 1. – С. 39–44.
3. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем: Аналитический доклад НИУ ВШЭ / под ред. Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: НИУ ВШЭ, 2012.
4. Ascoli U., Ranci C. Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization. New York: Springer. 2002.
5. Bode I. Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*. 2006. Vol. 4. P. 346–359.
6. Eliadis P., Hill M., Howlett M. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press. 2005.
7. Ringling A. European Experience with Tools of Government. In L.M. Salamon, (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press. 2002.
8. Salamon L.M. Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Tools of Government Action. *Public Policy*. 1981. Vol. 29. P. 255–275.
9. Salamon L.M. Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*. 1987. Vol. 16. P. 29–49.
10. Salamon L.M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1995.
11. Salamon L.M., Anheier H. The Third Route: Government-Nonprofit Collaboration in Germany and the United States. In W. Powell and E. Clemens, (eds.). *Private Action and the Public Good*. New Haven: Yale University Press. 1998.
12. Salamon L.M. (Ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press. 2002.
13. Salamon L.M., Sokolowski S.W. & Associates. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two*. Greenwood, CT: Kumarian Press. 2004.
14. Salamon L.M., Toepler S. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 26. N. 6. December. 2015. P. 2155–2177.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Всероссийский социологический опрос взрослого населения (18+) проведен в 2015 г. в рамках мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ. Опрошено 1500 респондентов, отобранных на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки. Сбор информации осуществлен Фондом «Общественное мнение» на основе анкеты, разработанной И.В. Мерсияновой и Л.И. Яковсоном.
- ² Всероссийское обследование НКО проведено в 2015 г. в рамках мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ. Сбор информации осуществлен ООО «MarketUp» методом личного опроса руководителей НКО по полуформализованной анкете, разработанной в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Объем выборки составил 850 НКО. Опрос проводился в 33 субъектах РФ по квотной выборке, с использованием репрезентативных квот по организационно-правовым формам и годам регистрации НКО. В соответствии с заданными квотами опрашивались руководители организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории 33 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов являлась типология субъектов РФ по трем группам характеристик: по индексу урбанизации, по индикатору развитости некоммерческого сектора (в количественном выражении), по индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженному в показателе душевого валового регионального продукта (ВРП) к среднему по России. Основой для отбора респондентов являлись реестры некоммерческих организаций и общественных объединений в этих субъектах РФ. Отбор проводился механическим способом. Не более двух третей общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).
- ³ См., например, материалы на портале системы поддержки СОНКО Министерства экономического развития: <http://nko.economy.gov.ru:81/ListGood-Praktik.aspx>
- ⁴ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». <https://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html>
- ⁵ Статья 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/7eaea9c371156f066aec7c807a57b0a923131657/
- ⁶ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». См. ст. 3. п. 4; ст. 5. п. 5 Закона: <http://www.rg.ru/2013/12/30/socialka-dok.html>
- ⁷ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ 3 декабря 2015 г.: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>
- ⁸ Поручение Правительства от 23 мая 2016 г. N 3468п-П44 <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/2679>; Распоряжение Правительства РФ от 8 июня

2016 г. N 1144-p <http://government.ru/media/files/m8dATZ3NH Ao7aDUj8dpGMI NKYks0nd4H.pdf>

- ⁹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации-исполнителя общественно-полезных услуг» <https://rg.ru/2016/07/08/nko-dok.html>
- ¹⁰ Особый случай представляют собой виды деятельности под пп. 7, 8, 9 в Приложении 1. Здесь статус НКО–исполнителя общественнополезных услуг также обусловлен направленностью деятельности на суженный контингент благополучателей, однако без прямой увязки с Законом N 442-ФЗ. Статус НКО–исполнителя общественнополезных услуг может быть присвоен в случае осуществления деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 7 в Прил. 1); при содействии добровольчеству – в случаях оказания услуг в сфере дополнительного образования сотрудников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций, и ведения деятельности по сбору, обобщению и анализу информации о качестве оказания услуг организациями культуры, социального обслуживания, медицинскими и образовательными организациями, осуществляемой организацией-оператором (п. 8 в Прил. 1); при ведении образовательной деятельности – только в случае оказания услуг в сфере дошкольного и общего образования, дополнительного образования детей и в сфере дополнительного образования граждан пожилого возраста и инвалидов (п. 9 в Прил. 1).
- ¹¹ Источник: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, The Comparative Nonprofit Sector Project, Findings by Country. <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=93>
- ¹² Здесь и далее символом (+/-) обозначены виды социально ориентированной деятельности, для которых в целях установления статуса НКО–исполнителя общественнополезных услуг применяется более узкая трактовка контингента благополучателей.

THE COMPARATIVE ADVANTAGES OF NPOS AS SOCIAL WELFARE SERVICES PROVIDERS: AN EXAMINATION IN THE RUSSIAN CONTEXT

Mersianova Irina V.

PhD in Sociology, Director of the Center for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, HSE; Head of the Department for NGO Economy and Management, the Social Science Faculty, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: imesianova@hse.ru

Benevolenski Vladimir B.

PhD in Economics, Lead Research Associate, the Center for Studies of Civil Society and the Nonprofit Sector, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: vbenevolenski@hse.ru

Abstract

The involvement of nonprofit organizations (NPOs) in the delivery of a diversity of social welfare services is an important element of various models of a “welfare mix” approach to the transformation of the modern welfare state. According to the concepts of “third party government” and of “nonprofit organizations” of the welfare state such involvement allows to ease budgetary constraints while enhancing the effectiveness and quality of services delivered. This article is aimed at assessing the outlook for SONPOs in the emerging Russian market for social services funded by the state. The authors primarily analyze the vector of transformation of the regulatory and legal framework providing for the participation of SONPOs in the delivery of state funded social services with the aim to assess how strong the interest of the state to diversify the range of service providers in the social sectors is. The analysis of legal norms is combined with a look at empirical data featuring the attitudes of Russian NPO leaders to cooperation with the state in solving social problems which is an indicator of the likely “responsiveness” of the NPO community to government policy aimed at increasing cross-sectoral cooperation in the delivery of social services. Then the authors proceed with investigating the comparative advantages of NPOs as providers of social services in the light of the concepts of cross-sectoral partnership and welfare mix arrangements in the social sphere. In the article an attempt is then made to test or at least to illustrate in the Russian context the likely validity of the comparative advantages of NPOs as prompted by the mentioned concepts rooted in the “third party government” theory. For this purposes sociological data are used, gathered in the course of a long-term NRU HSE project on Monitoring Russian Civil Society. In conclusion the authors formulate several measures necessary to implement in order that Russian SONPOs can take due advantage of the recent innovative regulation and increase their share as providers of social services funded by the state.

Keywords: cross-sectoral partnership; NGO; nonprofit organizations; nonprofit sector; public-private partnership; Russia; social policy; SONPO; socially oriented NPO.

Citation: Mersianova I.V. & Benevolenski, V.B. (2016). Preimushchestva NKO kak post-avshchikov sotsial'nykh uslug: aprobatsiya v rossiyskikh usloviyakh [The Comparative Advantages of NPOs as Social Welfare Services Providers: an Examination in the Russian Context]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 7–26 (in Russian).

REFERENCES

15. Ascoli, U. & Ranci, C. (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Springer.
16. Benevolenski, V.B. & Shmulevich, E.O. (2013). Gosudarstvennaya podderzhka sotsial'no orientirovannykh NKO v svete zarubezhnogo opyta [State Support for Socially Oriented NPOs in the Light of Foreign Experience]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 150–175 (In Russian).
17. Bode, I. (2006). Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, no 4, pp. 346–359.
18. Eliadis, P., Hill, M. & Howlett, M. (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
19. Gromova, M.N. & Mersiyanova, I.V. (2016). Gosudarstvennaya podderzhka NKO i problema otsenki ee effektivnosti [State Support for NGO and the Issue of Assessing its Effectiveness]. In: *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil Society in Russia and Abroad]. Vol 1.
20. Yakobson, L.I. & Mersiyanova, I.V. (Eds.) (2012). *Spravitsya li gosudarstvo v odinokhku? O roli NKO v reshenii sotsial'nykh problem: Analiticheskiy doklad NIU VShE* [Will the State Cope Alone? On the Role Nonprofits Play in Solving Social Issues: Analytical Report of NRU HSE. 2nd edition.]. Moscow: HSE.
21. Ringling, A. (2002). European Experience with Tools of Government. (In: L.M. Salamon (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*). New York: Oxford University Press.
22. Salamon, L.M. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Tools of Government Action. *Public Policy*, no 29, pp. 255–275.
23. Salamon, L.M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, no 16, pp. 29–49.
24. Salamon, L.M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
25. Salamon, L.M. & Anheier, H. (1998). The Third Route: Government-Nonprofit Collaboration in Germany and the United States. (In: W. Powell and E. Clemens, (eds.), *Private Action and the Public Good*). New Haven: Yale University Press.
26. Salamon, L.M. (Ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
27. Salamon, L.M., Sokolowski, S.W. & Associates. (2004). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two*. Greenwood, CT: Kumarian Press.
28. Salamon, L.M., Toepler S. (2015). Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, no 6, (December 2015), pp. 2155–2177.